

**Postulat de Mme Françoise Longchamp**

**« Responsabilisons les délinquants mineurs par l'introduction à Lausanne  
de la "conciliation extrajudiciaire" »**

*Rapport-préavis N°2016/46*

Lausanne, le 30 juin 2016

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs,

**1. Objet du rapport-préavis**

Le présent rapport-préavis répond à un postulat de Mme Françoise Longchamp et consorts, relatif aux actes délictueux poursuivis sur plainte commis par des mineurs au préjudice de la Commune de Lausanne.

**2. Rappel du postulat**

Le 12 octobre 2010, Mme Françoise Longchamp et consorts déposaient un postulat intitulé « *Responsabilisons les délinquants mineurs par l'introduction à Lausanne de la conciliation extrajudiciaire* » demandant, dans le but de mener une action de prévention auprès des mineurs, que la Municipalité étudie la possibilité d'introduire à Lausanne, à l'instar d'autres communes, le concept de la conciliation extrajudiciaire. Dit postulat a été renvoyé à la Municipalité le 31 mai 2011 pour étude et rapport.

Le postulat vise l'introduction à la Commune de Lausanne d'une action de prévention et d'éducation rapide auprès de mineurs qui ont commis des infractions et/ou des délits poursuivis sur plainte des autorités communales, notamment des dommages à la propriété et des insultes, en évitant des suites judiciaires au mineur. L'idée est de signer un accord privé entre un membre de la Municipalité, représentant la Commune lésée, et l'auteur d'un dommage, le mineur, et ses parents, en vue d'obtenir une réparation en nature, tels que travaux au service de la population. Si l'auteur est inconnu, la Commune peut déposer plainte dans un premier temps, puis la retirer une fois l'accord signé. Si l'auteur du délit est connu, elle peut passer l'accord avec les parents et ne pas déposer plainte.

### 3. Le comportement déviant des mineurs et la conciliation extrajudiciaire

Depuis un certain nombre d'années, on constate un peu partout des incivilités et des actes de délinquance commis par des mineurs. Si le passage de l'adolescence à l'âge adulte est souvent lié à un besoin de transgression, les raisons généralement invoquées pour expliquer l'amplification du phénomène font référence à certains changements sociaux que nous vivons :

- la diminution des repères culturels et la perte des modèles d'identification ;
- la transformation de la famille (familles monoparentales, familles recomposées, familles décomposées, etc.) ;
- l'impact très important des nouveaux modes de communication et des nouveaux médias sur la jeune génération qui est interconnectée ;
- l'urbanisation et la concentration de masse de jeunes dans certaines régions et leur agglutination dans des zones de « non droit » (banlieues ou quartiers défavorisés) ;
- les migrations et leur cortège de souffrance et d'inadaptation, qui écartèlent les enfants entre deux cultures, entre deux systèmes juridiques, entre deux loyautés ;
- le chômage ou la désoccupation des jeunes et cette grande difficulté de donner une perspective à bon nombre d'adolescents qui ne voient souvent que *no future*<sup>1</sup>.

Si on considère que le comportement déviant est très souvent lié à une situation sociale, économique ou familiale défavorable, toute intervention doit viser à réduire les causes de ce comportement bien plus qu'à punir l'auteur. Le modèle de la conciliation extrajudiciaire vise à instaurer une « justice réparatrice » de proximité. Pour le mineur qui a commis une faute pour la première fois, pour autant qu'il ne s'agisse pas d'une violation du droit sanctionnée par une privation de liberté, tenter une conciliation extrajudiciaire permet au jeune de « se racheter » en trouvant un mode de réparation acceptable pour tous. Ce modèle est, par ailleurs, largement répandu dans les pays scandinaves et au Canada.

Le recours aux mesures extrajudiciaires vise principalement les objectifs suivants :

- sanctionner rapidement et efficacement le comportement délictueux du mineur sans avoir recours aux tribunaux ;
- inciter l'adolescent à reconnaître et à réparer les dommages causés à la victime et à la collectivité ;
- favoriser la participation de la famille du mineur à leur détermination et mise en œuvre ;
- donner la possibilité à la victime de participer au traitement du cas de l'adolescent et d'obtenir réparation ;
- respecter les droits et libertés de l'adolescent et tenir compte de la gravité de l'infraction.

---

<sup>1</sup> Jean Zermatten, « La prise en charge des mineurs délinquants : quelques éclairages à partir des grands textes internationaux et d'exemples européens », *Revue de droit de l'Université de Sherbrooke* (RDUS), 2003-2004, vol. 34, n° 1-2, pp. 5-6.

#### 4. La démarche de conciliation extrajudiciaire dans le canton de Vaud

La Police cantonale vaudoise a développé, depuis 2007, un concept novateur de prévention et de résolution des problèmes concernant la délinquance et les incivilités juvéniles : le programme Puero. Celui-ci est constitué de deux axes qui sont également des outils pratiques. D'une part, la mise en réseau des acteurs professionnels concernés ; ceux-ci doivent pouvoir prendre rapidement des mesures coercitives et être soumis au secret professionnel (autorités communales, directeurs d'établissements scolaires, polices cantonale et communales). Le réseau est destiné à aider les autorités locales, communales et cantonales, à se coordonner afin de répondre à des problématiques identifiées de délinquance juvénile. D'autre part, le principe de la conciliation extrajudiciaire comme moyen de mener une action de prévention et d'éducation envers les mineurs qui ont commis des incivilités et/ou des délits se poursuivant sur plainte par les autorités communales. Il s'agit concrètement d'établir un contrat entre la partie lésée et le jeune délinquant, ce dernier s'engageant à « réparer » sa faute en effectuant un travail adapté à son âge et au service de la population. Le contrat est signé par le jeune, son représentant légal et l'autorité communale.

La démarche de conciliation extrajudiciaire a également comme objectif de décharger la justice pénale. La valeur pédagogique de ce type de démarche est soutenue par le Tribunal des mineurs : « L'éducation des mineurs est l'affaire de tous : des parents et de l'école bien sûr, mais aussi des autorités communales lorsque des « incivilités » se produisent sur leur domaine. Lorsqu'il n'y a pas un intérêt public prépondérant à la poursuite pénale, il est dans l'intérêt de toutes les parties de trouver, dans le dialogue et la participation, un arrangement qui permette à l'auteur de prendre conscience de ses actes et de réparer le dommage, sans qu'il soit nécessaire à la justice de trancher. Les communes, autorités de proximité par nature, ont un rôle à jouer avec les jeunes, non seulement pour contenir leurs « incivilités », mais aussi et surtout pour les intégrer au tissu social et citoyen »<sup>2</sup>.

Pour sa part, le programme national de prévention « Jeunes et violence », impulsé par l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS), s'est intéressé à la démarche vaudoise dans le but de constituer une base de savoir sur les bonnes pratiques en matière de prévention de la violence juvénile.

Les statistiques vaudoises sur la criminalité montrent qu'il y a une augmentation des mineurs déférés (+6.2% en 2012) et qu'un auteur criminel sur sept est mineur. Il faut souligner que Lausanne concentre près de 34% des délits commis par les jeunes dans le canton de Vaud (statistiques 2010).

Depuis son lancement en 2007, la démarche de conciliation extrajudiciaire a été adoptée par une quinzaine de communes vaudoises. Néanmoins, jusqu'à présent, le nombre des situations traitées reste très faible au niveau cantonal. Selon les registres de la Police cantonale, douze communes vaudoises auraient effectué une cinquantaine de conciliations extrajudiciaires dans la période 2007-2012. Il s'agit pour la plupart de communes rurales petites ou moyennes mais d'autres villes vaudoises, plus grandes, ont également adopté le principe de la conciliation extrajudiciaire récemment. Et, si le nombre de situations traitées est plutôt bas partout, il semblerait que le motif principal soit la difficulté à identifier les auteurs des délits commis. Il y a également des situations qui ne sont pas traitées en conciliation extrajudiciaire car il s'agit de récidivistes ou que les dommages causés sont trop importants. Presque la totalité des situations traitées concernaient des dommages à la propriété.

---

<sup>2</sup> Service des communes et des relations institutionnelles (SeCRI), Canton de Vaud, *Aide-mémoire pour les municipalités vaudoises*, juillet 2011, p. 146.

Par ailleurs, en 2013 et 2014, des représentants de l'administration lausannoise ont rejoint un groupe de travail mis en place par le Canton composé de représentants du corps préfectoral, des conseils régionaux de prévention et sécurité, des communes vaudoises, du Tribunal des mineurs, de la police cantonale, pour améliorer et promouvoir les conciliations extrajudiciaires en tant qu'instrument. Les chefs de départements cantonaux concernés (de la formation, de la jeunesse et de la culture – des institutions et de la sécurité) soutiennent les démarches. Deux zones pilotes (Nord Vaudois et Lausanne) sont déterminées pour tester les instruments, les démarches et les « boîtes à outils » développées et mises à disposition par le groupe de travail. L'évaluation de la mise en œuvre et des conciliations seront évaluées par une collaboratrice de la police cantonale en formation continue en criminologie.

## 5. La situation à Lausanne

La pratique actuelle de l'administration communale va déjà partiellement dans le sens voulu par la postulante.

Les plaintes pénales déposées par la Commune de Lausanne concernant les dommages à la propriété (au sens large) visent essentiellement les infractions suivantes : dommages à la propriété (au sens strict, selon l'art. 144 du Code pénal suisse), par exemples des tags/graffitis, des bris de vitres ou des griffures sur celles-ci, des portes forcées singulièrement en cas de cambriolage, du mobilier urbain vandalisé, etc. On pense également à la violation de domicile et au vol, infractions souvent commises à l'occasion de cambriolages, étant précisé que le vol est poursuivi d'office s'il n'est pas d'importance mineure, soit à partir d'une valeur de CHF 300.-.

Le Service juridique de la Commune de Lausanne est chargé de suivre et d'instrumenter les plaintes pénales relatives aux infractions citées au paragraphe précédent, pour le compte des autres services communaux. Elle assure le dépôt de la plainte pénale auprès des autorités pénales sitôt les faits connus, ceci de façon systématique. La Commune de Lausanne contribue ainsi au caractère dissuasif de la loi pénale : quiconque lui cause préjudice doit s'attendre à répondre de ses actes devant la justice. Très souvent, l'auteur de l'infraction est inconnu au moment du dépôt de la plainte, laquelle déclenche l'action pénale, singulièrement les recherches du ou des coupables ; hélas ceux-ci ne sont de loin pas tous identifiés. On précisera que dans ce processus, le corps de police intervient en tant qu'autorité de poursuite pénale : il mène l'enquête selon les normes procédurales, mais il n'intervient pas auprès des services concernés par les dommages, par exemple le Service des écoles primaires et secondaires, pour des dégâts à un bâtiment scolaire, ou auprès du Service juridique pour négocier des retraits de plaintes.

Ce genre d'infractions génère passablement de coûts à la Commune de Lausanne (réparations, remises en état, effacement des tags/graffitis, etc.). Ainsi, pour le Service des parcs et domaines (SPADOM), le coût des déprédations ayant généré des plaintes s'est élevé à CHF 197'528.95 pour l'année 2014 et à CHF 130'233.25.- pour l'année 2015. Quant au Service des écoles primaires et secondaires (SEP+S), pour l'année 2014, il évalue les coûts des actes de vandalismes à CHF 237'000.-, auxquels on peut ajouter CHF 342'600.- pour l'incendie involontaire au collège des Bergières, et, pour l'année 2015, à CHF 170'000.-. La Commune tente donc d'en récupérer la plus grande partie possible aux frais des fautifs, pour qu'au final les finances communales pâtissent le moins possible de la situation. Si les auteurs sont identifiés et qu'ils règlent le montant des dégâts avant le jugement, les services concernés acceptent généralement de retirer la plainte pénale, par l'intermédiaire du Service juridique.

Le postulat vise la petite délinquance, singulièrement les dommages à la propriété. La Municipalité n'entend en tous les cas pas introduire la transaction extrajudiciaire proposée dans les cas d'injures envers des employés communaux. En effet, si l'injure est une infraction également punissable sur plainte, ce n'est pas la commune qui en est victime, mais l'employé concerné, lequel est seul habilité à déposer la plainte, respectivement à en fixer les conditions de retrait. A noter que cet employé n'est pas abandonné à lui-même, puisque s'il le demande, la Municipalité, par l'intermédiaire de son Service juridique, lui prodigue des conseils en matière de procédure pénale (façon de porter plainte, déroulement de la procédure, opportunité ou non d'accepter un retrait de plainte, etc.).

En ce qui concerne les délinquants mineurs et le principe de la conciliation extrajudiciaire voulu par la postulante, la Commune n'a pas de pratique unifiée.

Comme vu ci-dessus, la Direction de l'enfance, de la jeunesse et de la cohésion sociale (EJCS) est particulièrement touchée par les infractions précitées, car les bâtiments scolaires sont très souvent la cible de cette forme de délinquance. Lorsque les coupables mineurs sont identifiés, il arrive qu'ils s'adressent spontanément à SEP+S pour proposer de dédommager la Commune par une prestation de travail, avant d'être jugés, mais ce n'est pas fréquent, soit environ une à deux fois par an. Dans les cas où un jugement est intervenu, ce sont plutôt les parents qui prennent contact avec ce service. Celui-ci cherche à faire droit à ces demandes, en échange du retrait de la plainte, mais aménager de telles solutions est parfois difficile. En effet, le mineur délinquant n'est parfois plus en scolarité obligatoire, si bien qu'il n'est pas envisageable d'utiliser des moyens scolaires pour permettre une plage de travail (arrêts scolaires, etc.). Très souvent, il est en apprentissage, en emploi ou en étude et il lui est extrêmement difficile de venir accomplir une prestation de travail pour la Commune durant la semaine. La solution peut consister à travailler un samedi, ainsi un concierge devra également être impliqué ce jour-là, avec les coûts salariaux y relatifs. Tous les concierges n'ont pas le même traitement salarial, lequel dépend singulièrement de leur âge et de leurs années de fonction, mais l'on peut évaluer le salaire pour une demi-journée de travail en semaine ou le samedi à CHF 165.-, à quoi il faut encore ajouter la majoration pour heure supplémentaire ou le congé compensatoire y afférant. Jusqu'à il y a peu, ce n'est pas plus de deux ou trois fois par an que des mineurs sont venus s'acquitter de prestations de travail pour le compte du SEP+S.

S'ajoute à ces quelques écueils que les mineurs en question sont souvent peu enthousiasmés par la démarche, certes accomplie volontairement, mais dans un contexte restant malgré tout coercitif, ce qui tend à compliquer la tâche du concierge concerné. Néanmoins, vu l'intérêt de promouvoir une « justice réparatrice », le SEP+S a conclu l'été 2014 quatre conciliations extrajudiciaires et donc anticipé en partie la mise en œuvre de la demande de la postulante. En l'occurrence, elles concernaient des élèves attrapés en fin de soirée dans une école. Une prestation de travail a alors été convenue par voie de convention entre le SEP+S, les parents et les jeunes, ainsi qu'avec le concierge chargé de la mise en œuvre de la mesure. Il est à souligner que cette approche requiert le concours des parents, qui doivent être sensibilisés à la valeur éducative de ce processus, ce qui a été le cas. Dans deux autres situations de vandalisme, les élèves ont pu s'acquitter de leur dû via une retenue sur leur salaire d'auxiliaire de nettoyage pendant l'été, ce qui constitue aussi une approche intéressante.

Par ailleurs, durant ces 25 dernières années, SPADOM a accueilli une trentaine de jeunes répartis en dix groupes. Pour la plupart d'entre eux, il s'agissait de délinquants ayant commis des dégâts sur les biens que ces services gèrent et en échange de leur prestation de travail, la Commune a en principe retiré sa plainte pénale. Quelques-uns d'entre eux étaient placés à la demande d'une autre autorité, notamment le Tribunal des mineurs, sans qu'il n'aient porté préjudice à la Commune. S'il a paru aux collaborateurs communaux que l'expérience était

intéressante sur le plan pédagogique, elle les a déçus sur l'aspect économique et sur la rentabilité du travail ; économiquement, ces prestations de travail ont plutôt constitué de pertes que des apports. En effet, pour s'occuper de tels groupes, il a fallu à chaque fois désigner deux collaborateurs communaux qui ont consacré la quasi, voire la totalité, de leur temps de travail, à instruire et à surveiller les jeunes. Ces collaborateurs n'ont pas de formation pédagogique particulière et ont éprouvé des difficultés à encadrer ces jeunes parfois difficiles et contestataires, dans un contexte coercitif. L'estimation comptable des coûts relatifs à l'encadrement des jeunes est de CHF 1'000.- par jour, étant encore précisé que durant le temps consacré aux mineurs, les collaborateurs en question n'ont pas accompli les tâches usuelles auxquelles ils sont affectés. Ainsi, nous devons être conscients avec la mise en œuvre de la conciliation extrajudiciaire que le but n'est pas la rentabilité économique, mais bien une rentabilité sociale et un pari sur l'avenir et le développement citoyen des jeunes.

Une expérience à mentionner a été très positive. Un collaborateur de SPADOM a sollicité le Service de la jeunesse et des loisirs (SJL) pour encadrer un mineur de 15 ans qui demandait à travailler pour la Commune, en guise de réparation des dégâts qu'il avait commis, parce que ni lui ni sa famille n'avaient de moyens financiers suffisants. Un travailleur social hors mur, en plus de ses tâches usuelles et avec un fort engagement en temps, avait été chargé de rencontrer le mineur et de l'introduire auprès de l'équipe de travail. Séduit par le travail, le mineur avait souhaité accomplir un apprentissage au sein de ce service, mais hélas aucune place n'était vacante à l'époque.

La Direction des travaux, par le Service des routes et de la mobilité, a également accueilli aux ateliers et magasins de la Ville des mineurs envoyés par la Préfecture du district de Lausanne, non pas dans le cadre d'une transaction extrajudiciaire passée avec la Commune, mais pour accomplir un travail d'intérêt général. Ils ont accompli des travaux de nettoyages sous la surveillance d'un concierge.

Pour la Municipalité, le fait d'offrir aux mineurs la possibilité de racheter leurs fautes en travaillant pour la Commune afin de la dédommager présente un attrait pédagogique certain. Ce qui est important, c'est que le délinquant mineur soit confronté aux deux phases distinctes consécutives à ses actes. Dans un premier temps, le délinquant mineur doit prendre conscience du caractère illégal de ses actes en étant ou non confronté à l'autorité pénale. Une réparation et/ou une punition sous la forme d'heures de travail peut ensuite intervenir.

## **6. Réponse de la Municipalité**

Bien que l'implantation des démarches de conciliation extrajudiciaire soit encore marginale au niveau cantonal, la Municipalité est prête à adopter et soutenir la conciliation extrajudiciaire, notamment dans les cas de première infraction et dans la mesure de ses possibilités, afin d'améliorer la réponse aux comportements délinquants des mineurs et d'approfondir sa stratégie de prévention de la violence juvénile.

La sanction des comportements déviants des mineurs doit se baser, tant que faire se peut, sur des mesures à caractère « éducatif » et « réparateur », propres à prévenir la récidive. Il s'agit de punir l'infraction initiale, tout en incitant le jeune à l'abandon du style de vie menant aux transgressions.

La Ville de Lausanne tentera donc des conciliations extrajudiciaires notamment dans les cas de dommages au patrimoine communal commis par des mineurs et, bien évidemment, dans la mesure où l'auteur du délit est clairement identifié. Dans l'idéal, la sanction réparatrice doit intervenir rapidement après l'infraction pour que le lien de cause à effet soit flagrant pour le jeune. En outre, la participation, voire la coopération, des parents est nécessaire.

Par contre, un certain nombre de délits ne seront pas concernés par ce type de démarche : les délits poursuivis d'office, les injures envers le personnel communal, les cas où l'auteur est multirécidiviste ainsi que les infractions comportant de la violence ou assez graves pour que la sanction pénale soit considérée comme nécessaire.

La conciliation extrajudiciaire exige un travail conséquent de la part de l'administration : convocation et audition du jeune délinquant et de ses parents, recherche de mesures adéquates, encadrement de la mise en œuvre, voire son évaluation. De ce fait, la Municipalité ne peut pas s'engager formellement à la mettre en pratique sans tenir compte du nombre de situations susceptibles d'une telle procédure. Elle table ainsi sur un nombre ne dépassant pas une dizaine de cas par année. La procédure et ses résultats seront régulièrement évalués et le dispositif adapté en conséquence.

Pour que la démarche représente une vraie plus-value pour le jeune délinquant, l'encadrement de la sanction réparatrice et le suivi de la mesure de conciliation extrajudiciaire seront assurés par un collaborateur ou une collaboratrice du SJL ou du SEP+S pour les délits concernant les établissements scolaires. Ce collaborateur ou cette collaboratrice rattaché-e à la délégation à la jeunesse ou à la direction du service aura l'expérience et les compétences nécessaires pour accompagner les jeunes déviants dans une démarche essentiellement pédagogique. Il ne s'agit pas tant de punir le jeune délinquant que de sanctionner une transgression aux normes sociales en invitant le jeune à réparer son tort car il fait aussi partie de cette société.

La conciliation extrajudiciaire ne peut pas se mettre en place si une procédure un peu standardisée n'est pas proposée afin de respecter la proportionnalité et l'équité des sanctions. Ainsi, en cas d'adoption de ce rapport-préavis, les services concernés soit par les dégâts, les dépôts de plainte ou encore brigade de la jeunesse de la police municipale se rencontreront pour déterminer un processus de mise en œuvre.

Néanmoins, nous pouvons déjà esquisser quelques pistes. Les plaintes continueront d'être déposées au nom de la Municipalité. Si les mineurs sont d'entrée de cause identifiés, il sera tenté de conclure une transaction extrajudiciaire sans déposer plainte pénale. Toutefois, il faudra veiller à ce que la démarche aboutisse (convention, exécution du travail, etc.) dans le délai pour le dépôt de la plainte qui est de trois mois à compter du jour où l'ayant droit a connu l'auteur de l'infraction. Si les auteurs ne sont pas identifiés, la plainte sera déposée en temps utile pour conserver les droits de la plaignante. La plainte sera retirée auprès des instances judiciaires lorsque la conciliation extrajudiciaire aura abouti et aura été exécutée. La conciliation extrajudiciaire ne peut intervenir que si le mineur est découvert. Il y a lieu de rappeler que la conciliation est un accord privé sous forme écrite entre un représentant de la commune lésée (soit un membre de la municipalité) et l'auteur d'un dommage (parents et mineur) en vue d'obtenir une réparation en nature ou financière. Ainsi, le représentant de la commune lésée, afin de placer l'importance de la démarche à un niveau élevé, pourra être le directeur ou la directrice du dicastère lésé, alors que la délégation de tâches ne pourra être faite qu'à un-e chef-fe de service. La conciliation extrajudiciaire implique un accord écrit, une convention engageant les parties dont un modèle est proposé par la Police cantonale qui souhaite en recevoir copie pour évaluation. L'auteur découvert et dénoncé sera approché par le service concerné par le dégât, soutenu en cas de besoin par un représentant du Service de la jeunesse et des loisirs, comme mentionné ci-dessus, pour fixer les conditions de retrait de plainte et initier

les démarches de conciliation extrajudiciaire. Il y a lieu aussi de souligner que la préfecture de Lausanne est disposée à nous appuyer dans le cadre de la phase pilote, notamment pour recevoir une famille et pour donner à comprendre que l'on ne « négocie » pas la peine mais qu'on doit trouver une sanction faisant sens pour le jeune et considérée comme proportionnée par la Ville. En effet, la sanction sera proportionnée à la faute selon une jurisprudence interne, développée avec les services concernés. Il y a lieu aussi de noter que cette justice réparatrice par la conciliation n'exonère par le jeune ou sa famille de payer la réparation du dommage. Par contre, en cas de dommage commis dans un établissement scolaire par un de ses élèves, la conciliation est coordonnée avec la direction de l'établissement et peut remplacer les heures d'arrêt dont la valeur éducative est discutable.

## 7. Conclusions

Eu égard à ce qui précède, la Municipalité vous prie, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, de bien vouloir adopter les conclusions suivantes :

*Le Conseil communal de Lausanne*

vu le rapport-préavis N°2016/46 de la Municipalité, du 30 juin 2016 ;

ouï le rapport de la Commission désignée pour étudier cette affaire ;

considérant que cet objet a été porté à l'ordre du jour,

*décide :*

d'approuver la réponse de la Municipalité au postulat de Mme Françoise Longchamp et consorts.

Au nom de la Municipalité :

Le syndic :  
Daniel Brélaz

La secrétaire adjointe:  
Sylvie Ecklin